



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## כלי מדיניות לקידום תהליכי התחדשות עירונית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

כתיבה: שירי בס ספקטור

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ג אייר תשע"א

17 במאי 2011

## תוכן עניינים

1. רקע – קריסת המרכזים העירוניים ותופעת ההתחדשות העירונית.....3
2. התחדשות עירונית על-פי המדיניות התכנונית בישראל – תוכנית מיתאר ארצית 35.....4
3. מנופים להתחדשות עירונית.....6
- 3.1. התרבות ככלי להתחדשות עירונית.....6
- 3.2. פיתוח מסחר ומרכזים מסחריים ככלי להתחדשות עירונית.....7
- 3.2.1. אסטרטגיות למניעת פרבור אזורי מסחר.....8
- 3.2.2. חידוש המתחם המסחרי העירוני – ניהול משותף של מרכזי ערים.....10
- יישום מנגנון BID בישראל.....11
- 3.3. שיפור הדיור ככלי להתחדשות עירונית ולמשיכת צעירים למרכזי הערים.....13
- 3.3.1. דיור בהישג יד.....13
- בנייה חדשה של דיור בהישג יד.....14
- סוג החזקה של דיור בהישג יד.....15
- 3.3.2. שיפור הדיור ככלי להתחדשות עירונית בישראל: פינוי-בינוי ועיבוי.....16
- 3.4. גישות כוללות ליצירת התחדשות עירונית.....17
- 3.4.1. התחדשות עירונית המבוססת על תפיסה כוללת של "עירוניות טובה".....17
- 3.4.2. גיבוש מדיניות לאומית להתחדשות עירונית.....19
4. סיכום.....23



מסמך זה נכתב לבקשתו של חבר הכנסת זאב בויס ז"ל, והוא הושלם לאחר פטירתו. המסמך עוסק בהתחדשות העירונית ובמשיכתם של צעירים למרכזי הערים. המסמך מתמקד בכמה אסטרטגיות להשגת מטרות אלו: פיתוח תחום התרבות בעיר, חידוש אזורי מסחר עירוניים, שיפור מצב הדיוור ופיתוח דיוור בהישג יד. נוסף על כך, נתייחס בו לשתי תפיסות כוללות להתחדשות עירונית: קידום תהליכי חידוש עירוני על-פי עקרונות של "עירוניות טובה" והכנת תוכנית לאומית להתחדשות עירונית. בסיכום המסמך מובאות סוגיות לדיון.

## 1. רקע – קריסת המרכזים העירוניים ותופעת ההתחדשות העירונית

מרכזי הערים בעולם היו במשך מאות שנים מוקדי פעילות מרכזיים ושוקקי חיים, והיו בהם אזורי מסחר, מגורים, תרבות, פנאי ותעשייה. אחרי מלחמת העולם השנייה התפתח בהדרגה בארצות-הברית, ובהמשך גם במדינות אירופה, תהליך פרבור, שעיקרו מעבר של אוכלוסייה אמידה ממרכז העיר אל הפרברים ואל המרחב הכפרי. גם מוקדי מסחר, תעסוקה ובילוי נדדו ממרכזי הערים ההיסטוריים אל שולי העיר ופרבריה. המגורים בפרברים נתפסו על-ידי רבים מבני המעמד הבינוני כאיכותיים יותר מהמגורים במרכז העיר, ועם השנים נעשה המרכז למוקד של רעש וצפיפות, גודש תחבורתי וזיהום אוויר. נוסף על כך, אזורי מסוימים במרכזי הערים התאפיינו בשיעור גבוה של תושבים עניים ובשיעורי פשיעה גואים. כל אלו הביאו להתגברות הנטישה של מרכזי הערים על-ידי תושבים, בעלי עסקים ומבקרים, וכן להידרדרותם ולדעיכתם הן מהבחינה פיזית והן מהבחינה החברתית-כלכלית. יש לציין כי הגידול במספר כלי-הרכב הפרטיים בתקופה זו, ובמקביל מדיניות תכנון שעסקה בהשקעה בכבישים בין-עירוניים ובהפשרת קרקעות למגורים צמודי קרקע במחירים נמוכים יחסית בפרברים, עודדו את תופעת הפרבור בכלל ואת הפרבור במגורים בפרט.<sup>1</sup> זאת ועוד, מעבר של תפקודים עירוניים השייכים באופן מסורתי למרכזי העסקים העירוניים אל מחוץ לעיר הביאה להידרדרותם של מרכזים עירוניים ושכונות מרכזיות ופגעה באופי הקהילתי שכונתי ובתחושת החיות העירונית.<sup>2</sup>

כאמור, הפרבור התרחש גם בתחום המסחר, שכן הגודש הרב במרכזי הערים, מחירי השכירות הגבוהים ולעתים אף היעדר הנגישות של מרכזי המסחר העירוניים, עודדו את הקמתם של מוקדי מסחר גדולים בשולי הערים ומחוץ להן, באזורים שבהם מחיר הקרקע נמוך באופן ניכר ואף הגישה (בעיקר באמצעות רכב פרטי) טובה יותר מהגישה למוקדי המסחר במרכז העיר (מרכזי המסחר מחוץ לעיר מוקמו בדרך כלל בקרבה לכבישים בין-עירוניים והיו בהם מקומות חנייה רבים).<sup>3</sup>

שינויים בכלכלה הגלובלית, ובעיקר תהליכי גלובליזציה ומעבר מכלכלה המבוססת על תעשייה לכלכלת שירותים ותעשיות עתירות ידע, תרמו גם הם לשחיקה במעמדן וביציבותן הכלכלית של ערים. תופעה זו אופיינית במיוחד לערים אשר כלכלתן התבססה על תעשייה כבדה ומסורתית כגון

---

<sup>1</sup> משרד הפנים – מינהל התכנון, האגף לפיתוח ובקרה, נספח מס' 3 לקול קורא מס' 55/2008: מדיניות וכלים לחידוש עירוני-סקירה בינלאומית, כתב אדר' רו עפרון, יועץ למינהל התכנון (פיתוח ובקרה מקצועיים), 2008.

וגם: אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, מחקרי פלורסהיימר – האוניברסיטה העברית בירושלים, 2009.

<sup>2</sup> "החיות העירונית (Urban Vitality) היא מושג כוללני המבטא את הדינמיות של החיים והפעילויות בעיר, את הדופק/המקצב העירוני, את הגיוון והצבעוניות ואת ההטרונגניות הפיזית-חברתית והכלכלית. חיות זו פוחתת כאשר העיר מפסיקה לתפקד כמקום מפגש, כאשר היא מפסידה מעוצמתה הכלכלית וכאשר היא מאבדת מייחודה החזותי". מתוך: אליהו שטרן וחגית נעלי-יוסף, "גישות להחייה עירונית ויישומן בתל אביב-יפו", **תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם**, חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2009, עמ' 423-446.

<sup>3</sup> אביאל ילינק, "התרבות ככלי להתחדשות ערים", מכון ירושלים לחקר ישראל, 2009.



פלדה, ייצור מכוניות, כימיקלים וטקסטיל, בשל הקושי להתחרות עם כוח העבודה הזול במדינות מתפתחות.

במציאות זו, ערים נדרשות לחזק את יתרון הכלכלי, התרבותי, האנושי והפיזי, אל מול ערים אחרות באותה המדינה ובמדינות אחרות. בערים רבות קידמה התחרות את תהליך ההתחדשות והחייאה בעיר.<sup>4</sup>

תהליכי ההתחדשות העירונית הנפוצים בערים בעולם מבוססים על גישות תיאורטיות שונות. חלקן מתמקדות במשיכת אוכלוסייה צעירה ואמידה למרכזי הערים, וחלקן – בפיתוח גורמים כמו תרבות עירונית, אמצעי תחבורה חלופיים, שיקום המסחר ופיתוחו ומיתוג העיר. אליהו שטרן וחגית נעלי יוסף מציגים במאמרם כמה הגדרות למונח "החייאה עירונית": "על-פי אחת מההגדרות החייאה עירונית עוסקת בעצירת תהליכי ההידרדרות בערים, תוך קידום פעילות כלכלית המתבססת על פיתוח עסקי והשקעות פרטיות. הגדרה אחרת טוענת שעיקרה של החייאה העירונית של שכונה נתונה הוא להעלות את ערכי הרכוש בשכונה, ובמקביל להיטיב את תנאי החיים של תושביה... הגדרה נוספת טוענת, שהחייאה עירונית היא חזון כולל ואינטגרטיבי, לרבות פעולה, המובילים לפתרון של בעיות עירוניות וחותרים להביא פתרון ארוך טווח לבעיות כלכליות, פיזיות, חברתיות וסביבתיות באזור שהיה נתון לתהליכי שינוי".<sup>5</sup> בעולם נהוגות גישות ארגוניות שונות לקידום ההתחדשות העירונית ולמימון תהליך זה: הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית או רשות הפועלת ברמה המטרופוליטית והעירונית; יצירת שיתופי פעולה נקודתיים בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי ועוד. לדוגמה, בשנת 2001 הוקמה בהונג-קונג רשות לחידוש עירוני אשר תפקידה לבנות וליישם, בשיתוף הציבור, תוכנית ארוכת טווח של חידוש העיר. המטרה העיקרית של התוכנית היא שיקום האזורים הישנים בעיר – בהתייחס לערכים היסטוריים, תרבותיים ואדריכליים – כדי לשפר את איכות החיים של כלל קבוצות האוכלוסייה הנמצאות בעיר. הרשות קיבלה תקציב של כ-10 מיליארד דולר, בפריסה לכמה שנים. בארצות-הברית (במדינות קליפורניה ואורגון) פותח מנגנון למימון עשרות פרויקטים של התחדשות עירונית על-ידי מכירת שטורות חוב, בהנחה שפדיונם ימומן על-ידי העלייה הפוטנציאלית בערך הקרקע והמיסוי הצפוי באזורים שחודשו.<sup>6</sup>

## 2. התחדשות עירונית על-פי המדיניות התכנונית בישראל – תוכנית מיתאר ארצית

35

בשנת 2005 אושרה תוכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור מס' 35 (להלן: תמ"א 35), שמטרתה להגדיר את עקרונות התכנון הפיזי, הפיתוח והבינוי בישראל עד לשנת 2020. על-פי נתוני התוכנית, אוכלוסיית ישראל תגיע ל-8.8 מיליוני נפש בשנת 2020, ולפיכך יהיה צורך בגידול ניכר של שטח המגורים (כ-50,000 יחידות דיור בשנה) וכן תוספת שטחים לשם בינוי מוסדות, מסחר

<sup>4</sup> אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, מחקרי פלורסהיימר-האוניברסיטה העברית בירושלים, 2009.

<sup>5</sup> אליהו שטרן וחגית נעלי-יוסף, "גישות להחייאה עירונית ויישומן בתל אביב-יפו", תל-אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם, חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2009, עמ' 423–446.

<sup>6</sup> אדרי נעמה מליס, "טיוב ערים קיימות", פרספקטיבה: כתב-עת לאדריכלות, 24 (2006), עמ' 8.



ותעסוקה.<sup>7</sup> על-פי התוכנית, שטח תוספת הקרקע המיועדת לבינוי על מנת לממש את צורכי המדינה בשנת 2020 הוא כ-600 קמ"ר. צפוי ש-73% משטח זה יוקצה במתחמים העירוניים.<sup>8</sup>

מטרת התוכנית היא לבסס תפיסת פיתוח כוללת וארוכת טווח, המאזנת בין "צורכי הפיתוח הצפויים בטווח התכנון מחד, ושמירה על שטחים פתוחים, ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת מאידך", בין השאר על-ידי "הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור".<sup>9</sup> בין עקרונות הפיתוח שהוצגו בתוכנית: שמירה על רצף שטחים פתוחים; קביעה שתוספות שטח לבינוי ייעשו רק באמצעות פיתוח צמוד דופן;<sup>10</sup> הגבלת תוכנית מגורים לעניין צפיפות ממוצעת נטו מינימלית למגורים; הבטחת הקמתן של תשתיות דרושות בתוכניות מקומיות ומחוזיות לפיתוח שטח, ובהן תשתיות תחבורה ציבורית; מתן החלטה, מטעם מוסד תכנון, להפקיד תוכנית להוספת שטח לבינוי רק אם נבחנה אפשרות להרוות את הבינוי העירוני ולקיים תהליך של התחדשות עירונית.<sup>11</sup>

בתוכנית מוצעים כמה צעדים סטטוטוריים למימוש היעדים, ובהם:

- א. מתן דגש מובהק בעיבויים ובפיתוחם של היישובים הקיימים.
- ב. חיוב בנייה בצפיפות רבה ביישובים העירוניים, והיא תהיה בסיס רחב לפיתוח שירותים איכותיים.
- ג. הכוונת תעסוקה אל היישובים העירוניים והאזור הצמוד להם.
- ד. התניית אישורן של תוכניות הרחבה של יישובים בהוכחת מיצוי השטח המבונה שלהם.
- ה. חיוב הוועדות המקומיות להכין תוכנית והנחיות לחידושם, שיפורם ועיצובם של החלקים הוותיקים של מרחב התכנון המקומי, ובכלל זה מרכזי היישובים.
- ו. חיוב מגורים בצפיפות גבוהה במיוחד מסביב למרכז התחבורה ולצירי התחבורה הציבורית, כדי לאזן את התמהיל ולהתחרות ביעילות בפיתוח הפרברי.
- ז. עידוד שילובם של בניינים צמודי קרקע בפיתוח העירוני, בעיקר בערי הנגב.
- ח. הגבלות פיתוח המסחר החוץ-עירוני.
- ט. עידוד עירובם של שימושים שאינם למגורים בשכונות ובאזורי המגורים.
- י. הכנת תוכניות מיתאר מקומיות שבהן נספחי חידוש ועיבוי עירוניים.

נוסף על כל אלה, יש בתוכנית המלצות לנקוט כמה צעדים ארגוניים לשם קידום ההתחדשות העירונית בישראל, ובין השאר הכרזה על תוכנית לאומית להתחדשות עירונית וריכוז הסמכויות לביצועה בידי משרד הבינוי והשיכון (אשר שמו ישונה למשרד השיכון והפיתוח העירוני). זאת ועוד, בתוכנית מובאות המלצות להקמת מסגרות ארגוניות משותפות למגזר הפרטי ולמגזר הציבורי,

<sup>7</sup> ש.ם.

<sup>8</sup> משרד הפנים – מנהל התיכנון, האגף לפיתוח ובקרה, נספח מס' 3 לקול קורא מס' 55/2008: מדיניות וכלים לחידוש עירוני-סקירה בינלאומית, כתב אדרי' רז עפרון, יועץ למינהל התכנון (פיתוח ובקרה מקצועיים), 2008.

<sup>9</sup> תמ"א 35, הוראות התוכנית – דברי הסבר מהדורת 25 בנובמבר 2005.

<sup>10</sup> צמוד-דופן מוגדר "[שטח שנמצא] בהמשך ישיר לשטח המיועד לפיתוח או בינוי...". מתוך: תמ"א 35, הוראות התוכנית – הגדרות, מהדורת 25 בנובמבר 2005.

<sup>11</sup> תמ"א 35, הוראות התוכנית – הוראות תכנון כלליות, מהדורת 25 בנובמבר 2005.



בשיתוף התושבים ובעלי העסקים המתגוררים ופועלים באזורי החידוש העירוניים.<sup>12</sup> יישומן של המלצות אלו יידון במסמך זה, וכן ייסקרו הצעדים שנקטו בעולם לשם קידום תהליכי התחדשות עירונית.

### 3. מנפים להתחדשות עירונית

כאמור, יש מגוון רחב של אסטרטגיות לחידוש אזורים עירוניים ולמשיכת צעירים למרכזי הערים, החל בשיפור תדמיתה של העיר ומיתוגה (למשל, מיתוגה של חולון כ"עיר הילדים"), וכלה בשיפור פיזי של בניינים, שיפוץ רחובות, פיתוח תחבורה ציבורית ופיתוח גורמי משיכה לצעירים (דיוור בהישג יד, מקומות בילוי, מוסדות תרבות, מוסדות חינוך לילדים ועוד).

במסמך זה יוצגו אסטרטגיות אחדות להתחדשות עירונית ולמשיכת אוכלוסייה צעירה למרכזי הערים: פיתוח תחום התרבות בעיר, חידוש אזורי מסחר עירוניים, שיפור מצב הדיור ופיתוח דיור בהישג יד. בנוסף נתייחס לשתי תפיסות כוללות להתחדשות עירונית. הראשונה, קידום תהליכי חידוש עירוני על-פי עקרונות של "עירוניות טובה"; השנייה, הכנת תוכנית לאומית להתחדשות עירונית.

#### 3.1. התרבות ככלי להתחדשות עירונית<sup>13</sup>

הפעילות התרבותית בעיר נתפסת על-ידי מקבלי החלטות רבים כאחד הגורמים המרכזיים ביותר בתהליך החייאת העיר ומניעת הידרדרותה. מכאן שערים רבות מקימות מוסדות תרבות ומעודדות קיומם של אירועי תרבות, שהרי אלו משמשים כלים מרכזיים בהתחדשותן הפיזית והכלכלית. חשוב לציין כי גורמים תרבותיים כמו מוסדות תרבות (תיאטראות, בתי-קולנוע, מוזיאונים ועוד) ואירועי תרבות (ירידים, הופעות רחוב, פסטיבלים ועוד) תורמים לחיזוק תדמיתה של העיר כאזור שוקק חיים, ובכך מהווים מוקד חשוב המושך אוכלוסייה והשקעות הן למרכזי הערים.

התייחסות נוספת לחשיבותה של התרבות בתהליך ההתחדשות העירונית מצויה בכתביו של הכלכלן והתיאורטיקן האורבני ריצ'רד פלורידה על עלייתו של "המעמד היצירתי".<sup>14</sup> לדבריו, ערים המבקשות לקדם תהליכי התחדשות צריכות למשוך אליהן את אנשי המעמד היצירתי (כגון ציירים, פסלים, זמרים, שחקנים ואדריכלים), ולספק להם מרחב ליצירה. לטענתו, היוצרים משמשים "סוכני תרבות" בעיר, מתיישבים באזורים הנחשלים ביותר בשל שכר הדירה הנמוך, ומושכים בעקבותיהם אמנים נוספים. כך, בהדרגה, מתחולל שינוי תרבותי, אנושי ואסתטי באזור. תהליך זה גורר עלייה במחירי השכירות וכניסה של אוכלוסייה חזקה וצעירה, הנמשכת לאופי הפלורליסטי של האזור.

ערים ברחבי העולם נוקטות מגוון אסטרטגיות לפיתוח תחום התרבות ככלי להתחדשות עירונית. להלן יוצגו דוגמאות לכך:

בשנת 1985 החליטה מועצת האיחוד האירופי על יוזמה בשם "עיר התרבות של אירופה". במסגרת התוכנית מוענק התואר לעיר אירופית אחרת בכל שנה, בהנחה כי ההכרזה תהיה זרז לפיתוח תרבותי של העיר ותיתן דחיפה כלכלית לקיום אירועי תרבות מגוונים באותה השנה. יש לציין כי ההכרזה

<sup>12</sup> תמ"א 35, הכרך "אמצעי מדיניות", 2005.

<sup>13</sup> אם לא צוין אחרת, תת-פרק זה מבוסס על: אביאל ילינק, התרבות ככלי להתחדשות ערים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2009.

<sup>14</sup> Richard Florida, *The Rise of the Creative Class, and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books, 2002.



סייעה לחלק מהערים לקדם במידה ניכרת את תחום התרבות בהן (לדוגמה גלוגו ורוטרדם), ובחלקן השינוי היה מוגבל יותר (לדוגמה סלוניקי).

הממשלה הבריטית בולטת ביישום מדיניות של קידום עשייה תרבותית לשם החייאת אזורים עירוניים. אחד הכלים המרכזיים במדיניות הבריטית הוא הקמת מוסדות תרבות במרכזי ערים מדורדרים או במבנים אשר שימשו בעבר מבני תעשייה, מחסנים ועוד. הקמת מוסדות אלו תורמת לעתים קרובות להנעת תהליך התחדשות באזור שבו מוסדות אלו מוקמים, ולהקמת מתחמים של מוזיאונים, בתי-קפה, מסעדות, אזורי מזרחוב מסחריים ועוד. דוגמה לפרויקט שכזה היא הקמתו של מוזיאון "טייט" לאמנות מודרנית במרכז לונדון, במבנה אשר שימש בעבר תחנה לייצור חשמל.<sup>15</sup>

אמצעי מדיניות נפוץ נוסף הוא הקמתם של "רובעי תרבות", ובהם מוזיאונים, גלריות, היכלי תרבות, בתי-קולנוע ומרכזי קונגרסים בסמיכות פיזית זה לזה. רובעי התרבות מושכים מוקדי פנאי הפעילים גם בשעות הלילה, למשל מסעדות, בתי-קפה, פאבים ומועדונים. אחת הדוגמאות המוצלחות להקמת רובע תרבות במרכז העיר היא המתחם "טמפל בר" (Temple Bar) בעיר דבלין באירלנד. בתהליך החידוש נוקו ושופצו הבניינים התעשייתיים והמסחריים במתחם ונפתחו מגוון של מוסדות תרבות ובידור. עם הזמן נוצר במקום גם מגוון רחב של מוקדי בילוי.

בעיר וינה באוסטריה הושלם בשנת 2001 פרויקט רובע המוזיאונים, אשר נכללו בו מוזיאון לאמנות עכשווית, גלריות, מרכז מחול, תיאטרון, מבנים קטנים יותר המציגים תערוכות ומופעים ועוד. עוד במתחם – משרדים וחללי מלאכה לאמנים מקומיים ובין-לאומיים. מטרת הפרויקט היתה למתג את העיר מחדש, ומעיר שמאופיינת בתרבות גבוהה ו"קלאסית", אשר מושכת קהל תיירים מבוגר באופן יחסי, לעשותה לעיר המושכת קהל תיירים צעיר וחדש.

הספרות המחקרית מלמדת שמעבר לתפקידם של מוסדות התרבות בעיר, לאמנות במרחב הציבורי (אירועי תרבות, הופעות רחוב, ציורי קיר, פסטיבלים, הקרנת סרטים בחוצות העיר ועוד) עשויה להיות השפעה חיובית על תהליך ההתחדשות העירונית. על-פי מחקרו של אביאל ילינק שנושאו התרבות ככלי להתחדשות ערים, האמנות מסייעת לפיתוח תחושת קהילתיות וגאווה בקרב התושבים ומחזקת את הזיקה בין האנשים לבין המקום. האמנות גם עשויה לקדם גיוון תרבותי באוכלוסיית העיר ולעודד שילובן והשתתפותן של קבוצות שוליים. זאת ועוד, אמנות במרחב הציבורי יכולה להוות מוקד משיכה תיירותי ולתרום למיתוג ולשיווק של העיר. לדוגמה, העיר אדינבורו בסקוטלנד הצליחה למתג את עצמה כעיר של פסטיבלים, ובחודש אוגוסט בכל שנה מתקיים בה פסטיבל אדינבורו, ובמסגרתו פועלים בעיר חמישה פסטיבלים שונים (פסטיבל לאמנויות הבמה, פסטיבל פרינג', פסטיבל ג'ז, פסטיבל ספרים ופסטיבל סרטים בין-לאומי), וכמו כן מתקיימים בעיר פסטיבלים קטנים יותר במהלך השנה. במקביל הקצתה העיר תקציבים גדולים לשיפור הפיזי של מרכז העיר ולבניית תשתיות נוחות להולכי רגל, והציבה סטנדרטים גבוהים בניהול ובתחזוקה שוטפים של מרכז העיר המתחדש. לדברי שרת התיירות הסקוטית לשעבר, התרומה השנתית של הפסטיבל לכלכלת העיר היא 135 מיליון ליש"ט, ונוסף על כך הפסטיבל תומך ב-2,900 משרות (נתונים לגבי הפסטיבל בשנת 2004).

### 3.2. פיתוח מסחר ומרכזים מסחריים ככלי להתחדשות עירונית

<sup>15</sup> אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, מחקרי פלורסהיימר-האוניברסיטה העברית בירושלים, 2009.



שיקום אזורי הפעילות הכלכלית (אזורי מסחר, שירותים ותעסוקה) במרכזי הערים הוא אחד מהאסטרטגיות החשובות הן לשיפור המאפיינים הכלכליים שלהעיר (פדיון, תעסוקה ועוד), והן לשם יצירת תחושת חיות עירונית. כפי שתואר במבוא למסמך זה, לפרבור המסחר יש השלכות סביבתיות, כלכליות וחברתיות ברורות, כגון פגיעה במרחב העירוני על כלל שימושו והחלשת מרכזי העסקים הראשיים בערים, פגיעה בעסקים הקטנים בערים וצמצום כושר התחרות שלהם עם הרשתות הגדולות הפועלות באזורי המסחר הפרבריים, פגיעה בשטחים הפתוחים, פגיעה בעתודות קרקע לתעשייה ולתעסוקה, הגדלת הגודש בכבישים והחלשת היתכנותן של מערכות תחבורה ציבורית, פגיעה בקהילות חלשות שאין בבעלותן רכב פרטי ועוד.<sup>16</sup> יש הטוענים כי לפרבור התעסוקה יש השלכות סביבתיות, כלכליות וחברתיות קשות יותר מלפרבור אזורי המגורים.<sup>17</sup>

### 3.2.1. אסטרטגיות למניעת פרבור אזורי מסחר

יש שני דגמים כמעט מנוגדים בתחום של פרבור מסחר ותעסוקה במדינות מפותחות. בצד אחד נמצאת ארצות-הברית, ששם נהוגים דפוסי פיתוח כגון בינוי אזורי מסחר לאורך נתיבי תחבורה ראשיים, הקמתם של מתחמי מסחר, בילוי ותעסוקה פרבריים המבוססים על תחבורה פרטית (דוגמת מרכזי "ביג" בישראל), הקמת מתחמים בערי קצה פרבריות המתחרות במרכזי הערים ההיסטוריים. בצד האחר, במדינות מערב אירופה, ובעיקר בהולנד, גרמניה ומדינות סקנדינביה, נהוגה הפעלתם של אמצעי מדיניות תקיפים לבלימת פרבור המסחר. הפיתוח העירוני הוא בדרך כלל קומפקטי (פיתוח באזורים בנויים בצפיפות גבוהה באופן יחסי) ומוטלות הגבלות על יציאת שימושי קרקע כלכליים אל מחוץ לעיר.<sup>18</sup>

במדינת ישראל חלו בעשורים האחרונים שינויים ניכרים במגמות המסחר הקמעונאי. על-פי מסמך שכתב תומר גוטהלף, יועץ למינהל התכנון במשרד הפנים, "השינויים הרווחים הם מעבר מחנויות קטנות של סוחרים, הממוקמות בתחומי הערים בשילוב עם סביבת המגורים, אל רשתות קמעונאיות גדולות המפעילות חנויות ענק במרכזים מסחריים מחוץ למרכזי ערים, לאורך עורקי תחבורה ראשיים... מערכת התכנון ביקשה להגביל ככל הניתן את גלישת המסחר מחוץ לערים אל השטחים הפתוחים, אך הצלחתה בתחום זה היא חלקית ומוגבלת".<sup>19</sup> על-פי חוות דעת של מינהל התכנון במשרד הפנים, "פיתוח של מרכזי מסחר בשולי הערים או מחוצה להן אינו תואם למדיניות התכנון הארצית שנקבעה במסמכי תמ"א 35 ומנוגד לעקרונות תכנון בר-קיימא... על כל גופי התכנון להיות ערים לנושא ולהשלכותיו על יעדי התכנון, ולקבל החלטותיהם במגמה לעצור הליכים של פרבור המסחר...".<sup>20</sup> ועדת המשנה למועצה הארצית לתכנון ובנייה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) אישרה את חוות הדעת הזאת, והנחתה את מוסדות התכנון "לקבל את החלטותיהם בהתאם לקבוע

<sup>16</sup> משרד הפנים – מינהל התכנון, האגף לתכנון משולב, חוות דעת תכנונית – מוקדי מסחר מחוץ לערים, 18 בדצמבר 2008.

<sup>17</sup> ערן רזין, "פרבור המסחר והשלטון המקומי: פרספקטיבה בין-לאומית השוואתית", החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, ועידת השלטון המקומי ה-III של בית-הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרטוך, אוניברסיטת תל אביב, 20–31 במאי 2007.

<sup>18</sup> ש.ם.

<sup>19</sup> תומר גוטהלף, יועץ למינהל התכנון, תכנון שימושי מסחר – לימוד מן הניסיון בדנמרק, 19 באוגוסט 2008.

<sup>20</sup> משרד הפנים – מינהל התכנון, האגף לתכנון משולב, חוות דעת תכנונית – מוקדי מסחר מחוץ לערים, 18 בדצמבר 2008.





במסמך, ולנמק במקרים שבהם החלטתם חורגת מהקבוע בו". הוועדה גם הנחתה את צוות המעקב והעדכון לתמ"א 35 לבחון את הכלים ליישום המדיניות המפורטת בחוות הדעת.<sup>21</sup>

ערים ברחבי העולם נוקטות מגוון רחב של אסטרטגיות כדי להתמודד עם היחלשות מרכזי המסחר העירוניים, הן על-ידי הגבלת הקמתם של מרכזי מסחר פרבריים והן באמצעות שיפור המרכזים העירוניים. לדוגמה, בחוק התכנון של דנמרק משנת 1997 נקובות הוראות אשר מגבילות את המסחר מחוץ לערים בכלל ואת גודלן של חנויות שאינן לממכר מזון בפרט. נוסף על כך, החוק מקנה לכל רשות תכנון אזורית זכות וטו על תוכנית אזורית שמוצעת בתחומה או בתחום רשות אזורית סמוכה, אם התוכנית עלולה להשפיע באופן מהותי על המסחר הקמעונאי בתחומה. מטרת הוראה זו היא להגביל את התחרות בין רשויות מקומיות סמוכות. על-פי מסמך שנכתב על-ידי יועץ למינהל התכנון במשרד הפנים, "ההסדר החוקי לגבי פרויקטים למסחר בחוק התכנון הדני מ-1997 הוא מהמגבילים ביותר באירופה... החוק סיכל ולמעשה עצר פיתוח של כל מסחר קמעונאי בהיקף רחב מחוץ לערים".<sup>22</sup> גם בבריטניה הוגדרו הנחיות תכנון ( Planning Policy Guidance: Town Centers and Retail Development) אשר מגבילות את מתן הרשיונות להקמת מרכזי מסחר חוץ-עירוניים. בהנחיות נקבע, בין השאר, כי בניית מרכז מסחרי מחוץ לעיר לא תאושר בלי שהוכח שאין מקום מתאים לבנייתו בתוך העיר. מסמך המדיניות אף מציין דרכים לשיפור המרכזים המסחריים בתוך העיר, למשל הגדרת תמהיל השימושים הרצוי במרכז (חנויות, אזורי בילוי, משרדים ועוד), הגדרת גורמי המסחר הרצויים, שיפור פיזי של המרחב הציבורי והגברת נגישותו. בפורטוגל מיושמת מדיניות המגבילה את מספר הרשיונות להקמת מרכזי מסחר מחוץ לעיר וכן את שעות הפתיחה של מרכזים אלו במהלך השבוע. בחלק מהערים אף החלו שיקום פיזי של המרחב הציבורי, בניית מדרחובים וכן הקמת חברות לניהול משותף של מרכזי הערים – ניהול המשתף הן את בעלי העסקים (המגזר הפרטי) והן את השלטון המקומי.<sup>23</sup> דגמים דומים של ניהול משותף של מרכזי ערים יידונו בתת-הפרק שלהלן.

<sup>21</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע), מס' 384, 27 בינואר 2009.

<sup>22</sup> תומר גוטהלף, יועץ למינהל התכנון, תכנון שימושי מסחר – לימוד מן הניסיון בדנמרק, 19 באוגוסט 2008.

<sup>23</sup> אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, מחקרי פלורסהיימר-האוניברסיטה העברית בירושלים, 2009.



### 3.2.2. חידוש המתחם המסחרי העירוני – ניהול משותף של מרכזי ערים

הפעלתם וניהולם של מרכזי ערים בכלל ומתחמים מסחריים עירוניים בפרט מצריכים התמודדות עם אתגרים מגוונים: תחזוקה שוטפת של המרחב הציבורי המשותף, שדרוג התשתיות, התמודדות עם מפגעים סביבתיים, המלחמה בפשיעה וכן הניסיון להגדיל את מספר המבקרים ואת פדיון בתי-העסק ולהתחרות עם מרכזי המסחר והבילוי הקמים בשולי העיר. לשם כך בוחרות ערים רבות ליצור מנגנון ניהול משותף למתחמים מסחריים במרכז העיר, שבו יש שיתוף פעולה בין מגוון שחקנים: השלטון המרכזי, הרשות המקומית, המגזר הפרטי וארגוני המגזר השלישי. מנגנונים אלו נפוצים ביותר בבריטניה, שבה פועלות בעיקר חברות לניהול מרכז העיר (TCM – Town Centre Management) ובארצות-הברית, שיש בה חברות לשיפור מרכז העיר (BID – Business Improvement Districts). שני המנגנונים מבוססים על שותפות בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי שמטרתה לפתח את מרכז העיר. יש לציין כי מנגנונים לניהול משותף של מרכז העיר אינם נחלתם הבלעדית של ארצות-הברית ובריטניה, והם הוקמו במגוון מדינות ברחבי העולם.

המנגנון לניהול משותף של מרכזי הערים (BID) הנפוץ בארצות-הברית פועל כמתחם גיאוגרפי במרכז העיר, שבו בעלי העסקים מקבלים עליהם מחויבות לפעול למען קידום האזור. החברה לניהול מרכז העיר מתמנה בבחירות דמוקרטיות על-ידי בעלי העסקים. השירותים ש-BID מספק משתנים ממקום למקום, ובין השאר מדובר בשירותי אבטחה, פיקוח, תחזוקת המרחב הציבורי, ניקיון, שיווק ופרסום וקיום אירועי תרבות במתחם. החברה גובה תשלום מבעלי העסקים עבור השירותים, ובדרך כלל הרשות המקומית עורכת את הגבייה. יש להדגיש כי ברגע שמוקם BID, התשלום מחייב את כל בעלי העסקים, בדומה לתשלומי ארנונה. השירותים שהחברה נותנת הם מעבר לשירותים שנותנת הרשות המקומית, ולכן התשלום לחברה נוסף על תשלומי הארנונה ומסי העיריה.

מודל ניהול זה, שהחל לפעול בארצות הברית בשנות ה-80 של המאה ה-20 הפך לנפוץ מאוד מאז שנות ה-90, וכיום פועלים מאות מנגנוני BID ברחבי ארצות-הברית. בעיר ניו-יורק מצוי הריכוז הגדול ביותר של שותפויות ניהול. בכל שנה משקיעות 64 השותפויות בעיר כ-100 מיליון דולר במתן שירותים ובפרויקטים לשיפור מרכז העיר.<sup>24</sup>

המנגנון המרכזי לניהול משותף של מרכזי ערים בבריטניה הוא Town Center Management (TCM). מנגנון זה משותף לעירייה, לעסקים פרטיים, למוסדות ולגורמים בעלי עניין במרכז העיר. בניגוד למנגנון BID הנהוג בארצות-הברית, בבריטניה העירייה היא שמקימה מנגנוני TCM. רוב הפעילות וכן משכורות העובדים ממומנות מכספי העיריה ומכספים המתקבלים ממספר מצומצם של בתי-עסק בעיר. חשוב לציין כי בניגוד לארצות-הברית, על בעלי העסקים באזור לא חלה חובת תשלום למנגנון הניהול המשותף. העסקים שבחרים להשתתף במימון עושים זאת מתוך הכרה בתועלת שעשויה לצמוח לעסקים משיפור מצבו של מרכז העיר. עיקר המימון מגיע מבעלי עסקים גדולים, כלומר רשתות ארציות המפעילות סניפים במרכז העיר. בעלי העסקים הקטנים נהנים מפעילות המנגנון גם אם אינם שותפים במימונו.

<sup>24</sup> NYC Small Business Services, "BID annual report 2009", [http://www.nyc.gov/html/sbs/html/neighborhood/pdfs/BID\\_AnnualReport.pdf](http://www.nyc.gov/html/sbs/html/neighborhood/pdfs/BID_AnnualReport.pdf)



בשנת 2007 פעלו בבריטניה כ-450 מנגנוני TCM, והם עסקו בעיקר בתיקון מפגעים סביבתיים ומפגעים אסתטיים ובשיווק תדמיתי של מרכז העיר. בבריטניה הוקם גם ארגון ארצי המאגד את ההתארגנויות המקומיות לניהול משותף של מרכז העיר ( ATCM – Association of Town Centre Management). תפקיד הארגון הארצי הוא לתמוך בהתאגדויות המקומיות בשלבים הראשוניים. מחקר ממשלתי שנערך בשנת 1997 הראה כי בערים אשר במרכזן פעל מנגנון TCM נרשמה עלייה במספר המבקרים וירידה בשיעור החנויות ובתי-העסק הריקים. מחקר נוסף הראה כי הפדיון הממוצע של כל החנויות באזור עלה.

החיסרון העיקרי של TCM לעומת BID הוא שהוא נשען בעיקר על כספי המגזר הציבורי ורק חלק קטן מתקציבו מקורו במגזר הפרטי. כאמור, רוב המשתתפות בתקציב בקרב המגזר הפרטי הן רשתות ארציות גדולות, ואילו בעלי העסקים הקטנים מסרבים ברובם להשתתף במימון המנגנון. חשוב לציין כי בשנים 2003 ו-2004 חוקקו בבריטניה חוקים המעודדים הקמה של מנגנוני BID על חשבון מנגנוני TCM.<sup>25</sup> על-פי המנגנון החדש, בעלי העסקים יהיו מחויבים להשתתף במימון המנגנון ותהיה להם זכות הצבעה בכל סוגיה הנוגעת למרכז העיר ולפיתוחו.

## יישום מנגנון BID בישראל

**בשנת 2008 הוציא משרד הפנים בישראל קול קורא להגשת הצעות לתוכניות פעולה לחידוש מתחמי מסחר במרכזי הערים.** יוזמת משרד הפנים מבוססת על עקרונות מנגנון BID, ובמסגרתה נקראו הרשויות המקומיות "להגיש הצעות לתוכניות פעולה, אשר יכללו, בין היתר, פרטים הנוגעים להגדרת המתחם, יצירת המסגרת הארגונית והניהולית, הגדרת מטרותיה ותוכנית עבודה".<sup>26</sup> 18 רשויות ענו על הפנייה, ומהן בחר משרד הפנים שש רשויות (קריית-שמונה, כרמיאל, חיפה, אופקים, באר-שבע וירוחם). הרשויות קיבלו תקציב לתכנון פרויקט ההתחדשות העירונית, ובסוף התהליך יזכו שתי רשויות בלבד לתקצוב לשם יישום התוכנית (סה"כ 12 מיליון ש"ח לשלוש שנים). על-פי לוח הזמנים המקורי לפרויקט הרשויות היו אמורות להגיש את תוכניותיהן עד דצמבר 2010, **אולם בעקבות עיכובים בתהליך, משרד הפנים צופה כי שלב התכנון יסתיים באפריל 2011, וביוני 2011 יוכרזו שתי הרשויות הזוכות.**<sup>27</sup> לדברי אדרי' יעל סיון-גייסט, יועצת שימור וחידוש עירוני במינהל התכנון במשרד הפנים, לא ברור אם אפשר יהיה להחיל את מודל BID האמריקני בישראל בשלב זה. לטענתה יכולת ההתארגנות העצמית של בעלי העסקים מובנית בתרבות העסקית האמריקנית אך מבוססת פחות בתרבות העסקית הישראלית. נוסף על כך, חיוב בעלי עסקים במס נוסף עלול לגרום להתנגדות מצדם. בשל כך, היא טוענת שיש ליישם תחילה בישראל את מודל TCM האנגלי (התארגנות של הרשות המקומית עם העסקים הגדולים) ואחרי כמה שנים לערוך הצבעה בקרב כל בעלי העסקים באזור על מעבר לשיטת BID. פרויקט זה של משרד הפנים מתבסס על העיקרון

<sup>25</sup> Local Government Act 2003, Ch.26; The Business Improvement District Regulation, 2004.

<sup>26</sup> משרד הפנים – מינהל התכנון, קול קורא מס' 55/2008 להגשת הצעות לתוכניות פעולה לחידוש מתחמי מסחר במרכזי הערים, 2008.

<sup>27</sup> אדרי' יעל סיון-גייסט, יועצת שימור וחידוש עירוני במינהל התכנון, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2011.



שהתחדשותם של אזורי מסחר היא כלי להתחדשות עירונית, וכי לאיכות ולמידת האטרקטיביות של מרכז העיר יש השפעה חיובית על משיכת אוכלוסיות חזקות לעיר, ובעיקר אוכלוסיות צעירות.<sup>28</sup>

משרד הבינוי והשיכון אינו שותף למימון הפרויקט שתואר לעיל, ובמידה רבה חולק על דרך הפעולה שמשרד הפנים נוקט בנושא. לדברי אדר' סופיה אלדור, מנהלת אגף תכנון ערים במשרד, לשם הפעלת מנגנון BID בישראל נדרשת חקיקה מתאימה, שאיננה קיימת בישראל, המסדירה את איסוף ה"מס" הארגוני באזור נתון על-פי החלטת רוב הסוחרים או בעלי העסקים, כך שגם המיעוט יהיה מחויב בתשלום ל-BID ובקיום החלטותיו. לטענת אדר' אלדור, תוכניתו של משרד הפנים מתמקדת בתכנון הפיזי של המתחמים באמצעות תקציבים של המדינה במקום ליצור, באמצעות חקיקה, את התנאים המתאימים להתארגנות מקומית משותפת של בעלי העסקים הפרטיים והרשות המקומית.

משרד הבינוי והשיכון מרכז כיום ועדת היגוי בנושא שדרוג המרכזים המסחריים, אשר מטרתה לגבש חקיקה המגדירה את צורות התפעול האפשריות של מנגנון BID, את היחסים בין הרשות המקומית ובין בעלי העסקים או השוכרים, את השירותים שהרשות המקומית מחויבת לספק ועוד. כמו כן, יש כוונה להגדיר בחוק את שיעור ההסכמה המינימלי הנדרש להקמת BID, כך שהמיעוט יהיה מחויב להחלטות הרוב בדבר ביצוע פעולות של שיפור המתחם וגביית כספים לשם כך. עבודתה של ועדת ההיגוי נמצאת בעיצומה, אך הצעת החוק טרם נוסחה.<sup>29</sup>

ראוי לציין כי יש הרואים ב-BID מנגנון הפרטה של המרחב העירוני ושל השירותים העירוניים הניתנים בו. בהקשר זה עלו בדיוני ועדת ההיגוי חששות אחדים בדבר הפעלת מודל זה, ויש לתת עליהם את הדעת בתהליך החקיקה. בין השאר עלה החשש כי ייווצרו פערים ברמת הטיפול של המרחב הציבורי בין אזורי BID, שבהם בעלי העסקים משלמים לגורם חיצוני, ובין אזורי שאינם מאוגדים ב-BID, המצויים באחריותה הבלעדית של הרשות המקומית. כמו כן, נדון החשש כי בעקבות הקמת BID תתנער הרשות המקומית מתחומי אחריותה במרחב זה.<sup>30</sup> לדברי אדר' סופיה אלדור, כדי למנוע אי-שוויון בטיפול המרחב הציבורי בין אזורי שונים בעיר, על הרשות המקומית לעודד הקמתם של מנגנוני BID גם באזורי המסחר רווחיים פחות, על-ידי מתן תקציב משלים (מצינג) לתשלומי הסוחרים. היא מוסיפה כי במדינות שונות שפועל בהן מנגנון BID רשויות מקומיות שיפרו דווקא את רמת השירותים שהן נותנות, שכן הסוחרים והתושבים באזור פועלים באופן מאורגן בקשריהם עם הרשות המקומית.

<sup>28</sup> ש.ם.

<sup>29</sup> אדר' סופיה אלדור, מנהלת אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון, פגישה, 1 במרס 2011.

<sup>30</sup> ועדת היגוי בנושא שדרוג מרכזים מסחריים – BID, פרוטוקול ישיבה, 22 ביולי 2008.



### 3.3. שיפור הדיור ככלי להתחדשות עירונית ולמשיכת צעירים למרכזי הערים

#### 3.3.1. דיור בהישג יד

נגישותו של דיור הולם ובר-השגה היא אחד מהגורמים המרכזיים אשר משפיעים על קביעת מקום המגורים של אוכלוסייה בכלל וצעירים בפרט. מקום המגורים קובע בין השאר את נגישותם של מקומות עבודה, מוקדי תחבורה, בתי-ספר, המרחב הציבורי, גורמי מסחר וגורמים קהילתיים. לעתים עלויות הדיור בעיר גבוהות יותר מיכולת התשלום של תושבים בכלל ושל אוכלוסייה צעירה בפרט. על-פי דוח בנושא דיור בהישג יד שהזמין משרד הפנים וכתבו פרופ' רחל אלטרמן וד"ר אמילי סילברמן מהמרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, המונח "דיור בהישג יד" משמעו דיור שגודלו סביר (ביחס לגודל משק הבית של אוכלוסיית היעד), ואיכותו נאותה, כלומר המחיר הנמוך אינו נובע מסטנדרטים נמוכים של בנייה או מחשיפה למפגעים סביבתיים. אפשר להגדיר דיור בהישג יד על-פי שני מדדים שונים:

1. **התערבות המנגנון הציבורי בשוק הדיור:** דיור בהישג יד הוא דיור שמחירו נמוך ממחיר השוק כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת, כגון פיקוח על שכר דירה, סבסוד משכנתאות באמצעות זיכוי מס, קיומו של דיור ציבורי ועוד.

2. **נטל עלות הדיור:** דיור בהישג יד הוא כל דיור אשר ההוצאה עבורו אינה עולה על 30% מהכנסת משק-הבית. במונח נטל הדיור נכללים תשלום לשכר דירה או תשלומי משכנתה, וכן עלויות אחזקת הדירה כגון ארנונה, מים וחשמל. הגדרה זו משמשת לשם בחינת מעמדם של משקי-בית בעלי הכנסה נמוכה-בינונית, ומטרתה לבחון אם למשקי-הבית האלה יתרה תקציבית מספקת למימון אמצעי מחיה בסיסיים אחרים – מזון, חימום, הוצאות בריאות ועוד. יש לציין כי יש אוכלוסיות מיוחדות, למשל סטודנטים או צעירים רווקים, אשר מסוגלות להשקיע בדיור שיעור גדול יותר מהכנסתן מבלי לפגוע ברמת החיים שלהן. על-פי הגדרה זו, דיור נאות באזור שבו מחירי הדיור נמוכים ייחשב לדיור בהישג יד גם ללא התערבות ציבורית בשוק הדיור. בעשור האחרון נהוג יותר להשתמש בהגדרה המבוססת על נטל עלות הדיור כבסיס לקביעת מדיניות דיור בהישג יד.<sup>31</sup>

על-פי הדוח שהוזכר לעיל, יש כמה גורמים המשפיעים על מחירי הדיור הגבוהים, ובהם מיעוט קרקעות פנויות בעיר ובסביבתה, חסמים גולטוריים המכבידים על בנייה חדשה או הרחבת הבנייה הקיימת, צמצום מלאי הדיור הזול בעקבות הריסה, מכירה, הרחבה ושינוי ייעוד וכן צמצום מלאי הדיור הציבורי בעקבות מכירת הדירות לדייריהן ללא בנייה של דירות חדשות. נוסף על כך, ערים רבות מעוניינות למשוך בעיקר אוכלוסיות "חזקות" לגור בשטחן, ולכן אינן פועלות להורדת מחירי הדיור ואף מעודדות הקמתן של דירות גדולות בלבד.<sup>32</sup>

כאמור, שיפור איכותו וכמותו של היצע הדיור ויצירת דיור בהישג יד הם כלי מרכזי בהתחדשות מרכזי ערים ובמשיכת אוכלוסיות צעירות אליהם. ד"ר אמילי סילברמן מהמרכז לחקר העיר והאזור

<sup>31</sup> שם.

<sup>32</sup> פרופ' רחל אלטרמן וד"ר אמילי סילברמן, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומיות להרחבת ההיצע של דיור בהישג יד- האם ניתן "לייבא" כלים ממדינות אחרות לישראל? טיוטה לדוח רקע לסדנת מומחים שנערכה ביום ה-17 בדצמבר 2009 בקריית הממשלה בתל-אביב, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, 8 בדצמבר 2009.



בטכניון מבקרת את השיח התכנוני הנפוץ, הקורא למשוך לעיר אוכלסייה חזקה וצעירה, וטוענת כי ערים, ובעיקר ערים באזורי פריפריה, צריכות לשאוף לשמר את אוכלוסיית הצעירים בשטחן (צעירים בני המקום, סטודנטים החיים כמה שנים בעיר ועוד). לטענתה, רשויות מקומיות רבות אינן מתאימות את סוג הבינוי הזמין בעיר לאוכלוסייה המקומית, ובמקום ליצור תמהיל חברתי על-ידי היצע של דיור מגוון מבחינת גודלן וסוגן של יחידות הדיור, הן שואפות למשוך אוכלוסייה חזקה באמצעות דיור יוקרתי (צמודי קרקע, מגדלי יוקרה ועוד).<sup>33</sup> להלן נציג כמה אסטרטגיות שנקטו ערים ברחבי העולם לשם יצירת דיור בהישג יד:<sup>34</sup>

### בנייה חדשה של דיור בהישג יד<sup>35</sup>

במחקר השוואתי שערכו פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן מהטכניון נמצא כי בשני העשורים האחרונים מדינות רבות פיתחו כלים לשילוב דיור בהישג יד בבניינים חדשים, שבהם שאר הדירות בפרויקט נמכרות במחיר השוק. בעשור האחרון פותחו כלים רגולטוריים שכאלה באירלנד, אנגליה, ספרד, צרפת וארצות-הברית. בדוח מוזכרות כמה דרכים לקביעת היעד הכמותי של היצע דירות בהישג יד. אחת השיטות הנפוצות היא הגדרת שיעור אחיד של דירות כאלה מכלל הבנייה החדשה. לדוגמה, בעיר ניו-יורק, באזורי תעשייה ליד הנהר אשר עוברים שינוי ייעוד למגורים, יש חובה ש-30% מהדירות יהיו דירות בהישג יד. בעיר לונדון, 35%–50% מהדירות החדשות בעיר נדרשות לעמוד בהגדרה של דיור בהישג יד. באירלנד יש יעד ארצי, ולפיו 20% משטחי הקרקע המיועדים לבנייה חדשה ייועדו לדיור בהישג יד. יש לציין כי בכל רחבי ארצות-הברית, בפרויקטים של התחדשות עירונית של דיור ציבורי, הכוללים את הריסת הבינוי הקיים (פינוי-בינוי), יש חובה ליעד שליש מהדירות החדשות לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה (פנינוי-בינוי), יש חובה ליעד שליש נמוכה-בינונית והשליש הנותר – לשוק החופשי. על-פי הדוח, "שיטת 'אחוז אחיד מדיור חדש'... לעתים מוגדרת כחובה ולעתים כרשות. כאשר השיטה מוגדרת כמחייבת לא ניתן לקבל היתר בנייה אלא אם מכלילים בבנייה את האחוז הנדרש לדיור בהישג יד. כאשר השיטה היא אופציונלית, מוצעים ליזמים תמריצים כגון זכויות בנייה, הנחות במיסוי, זירוז תהליכי אישור – כל אלו בכדי לעודד יזמים להכליל דיור בהישג יד בפרויקטים חדשים".

שיטה נוספת לקביעת יעד בניית דיור בהישג יד היא קביעת מספר הדירות בהישג יד באופן שוויוני בהתייחס לרשויות שונות באזור מסוים או לשכונות שונות באותה העיר, כך שהדיור בהישג יד ייקבע בהתאם לכלל הדיור באזור. בבסיס גישה זו מצויה התפיסה כי בכל אזור יש להעמיד מספר מינימלי של דירות לבעלי הכנסה נמוכה או בינונית. בצרפת, שבה נהוג מודל זה, נקבע בחוק כי שיעור הדיור הציבורי להשכרה בכל רשות מקומית שיש בה יותר מ-3,000 תושבים יהיה 20% מסך הדירות ביישוב. אם אין בידי הרשות דיור ציבורי בשיעור כזה, עליה להכין תוכנית של שלוש שנים להקמת דיור ציבורי להשכרה בשיעור הנדרש, וכן לבנות 15% מכלל הדירות בתוך שלוש שנים. אם הרשות אינה מצליחה לעמוד במכסה, היא נקנסת, ויכולתה למכור את הדיור הציבורי לדייריו מוגבלת. באופן זה, קביעת שיעור ניכר של דיור ציבורי גם באזורים יוקרתיים יותר נתפסת כחלק אינטגרלי

<sup>33</sup> ד"ר אמילי סילברמן, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2011.

<sup>34</sup> פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומיות להרחבת ההיצע של דיור בהישג יד- האם ניתן "לייבא" כלים ממדינות אחרות לישראל? טיוטה לדוח רקע לסדנת מומחים שנערכה ביום ה-17 בדצמבר 2009 בקריית הממשלה בתל-אביב, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, 8 בדצמבר 2009; וגם: ד"ר אמילי סילברמן, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2011.

<sup>35</sup> פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומיות להרחבת ההיצע של דיור בהישג יד- האם ניתן "לייבא" כלים ממדינות אחרות לישראל? טיוטה לדוח רקע לסדנת מומחים שנערכה ביום ה-17 בדצמבר 2009 בקריית הממשלה בתל-אביב, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, 8 בדצמבר 2009



ממדיניות התכנון ומעוררת התנגדות ציבורית פחותה. חשוב לציין כי הן בצרפת והן במדינות אחרות (למשל ניו-גי'רזי בארצות-הברית) נקבע כי רשות מקומית יכולה לשלם חלף דיור בהישג יד. כלומר כתחליף לבניית חלק מיחידות הדיור בהישג יד היא יכולה לשלם היטל בנייה שסכומו עד 50% מערך סך יחידות הדיור בהישג יד, ולהפקיד את התשלום בקרן של רשויות מקומיות אחרות, שבהן יש היקף מספק של דיור בהישג יד. יש המתנגדים לשיטה זו בטענה שהיא מאפשרת לרשויות אמידות "למכור" את חובתן לשיכון משקי-בית שמעמדם החברתי-כלכלי נמוך ובינוני; המצדדים בשיטה זו טוענים כי היא מאפשרת לרשויות מקומיות הזקוקות לכך אמצעי הכנסה נוסף.

גישה נוספת לקביעת המספר, המיקום והסוג של יחידות הדיור בהישג יד שיש להוסיף היא יצירת התאמה בין צורכי הדיור של תושבי אזור גיאוגרפי כלשהו ובין הקמת דיור בהישג יד חדש. לדוגמה, באנגליה נקבעה מדיניות של "הערכה אסטרטגית לצורכי דיור" ( Strategic Housing Market Assessment), שמשמעה ניתוח של הביקוש הקיים והעתיד לדיור בהישג יד (על-פי ניתוח דמוגרפי וניתוח גודלם ורמת הכנסתם של משקי-הבית בעיר) והשוואתו עם היצע הדיור בהישג יד בעיר (על-פי סוגי הדיור, גודל יחידות הדיור, מצבן הפיזי ותחזיות הבנייה). על הרשות המקומית להעריך את הפער בין הביקוש לדיור בהישג יד ובין ההיצע ולגזור מנתון זה יעדים לבנייה. שיטה זו נפוצה גם בקליפורניה ובהולנד. יתרון השיטה הוא בגמישות המוענקת לרשות המקומית בהקמת דיור בהישג יד. חסרונה של השיטה הוא בקושי לקיים הערכת צרכים מדויקת. יש לציין כי שיטה זו אף עשויה לקבע פערים חברתיים וליצור הפרדה מרחבית בין אוכלוסיות ממצב סוציו-אקונומי שונה, מכיוון שרשויות שבהן מיעוט יחסי של אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה לא יידרשו לבנות דירות רבות בהישג יד יחסית לרשויות מקומיות שבהן אוכלוסייה רבה הזקוקה לסוג דיור שכזה.

### סוג ההחזקה של דיור בהישג יד

לדברי ד"ר אמילי סילברמן, יש חשיבות רבה לגיוון בסוגי הבעלות על נכס המוגדר דיור בהישג יד, כדי להתאים את היצע הדיור למגזרים באוכלוסייה ולצורכיהם וליצור תמהיל חברתי מגוון בשכונות ובאזורים המציעים דיור בהישג יד. בתחום הדיור נהוגה לעתים קרובות דיכוטומיה בין שני סוגי חזקה: בעלות והשכרה.<sup>36</sup> מדיניות של דיור בהישג יד מאפשרת יישום של שיטות נוספות וגמישות יותר אשר לסוגי החזקה על הנכס, כגון דיור בהישג יד בבעלות המגזר הפרטי המושכר לדיירים במחיר הנמוך ממחיר השוק; דיור בהישג יד בבעלות הדייר, והגבלתו לעניין תנאי המכירה של הנכס; בעלות חלקית על הנכס, כלומר חלק מהדירה בבעלות הדייר וחלקה בבעלות של גוף אחר, בדרך כלל גוף ציבורי או עמותה ללא כוונות רווח (בניגוד להסדר "דמי מפתח" המוכר בישראל, שבו הבעלים של החלק הלא מוגן הוא בדרך כלל אדם פרטי). שיטת חזקה אחרונה זו היא חדשה יחסית, ומאפשרת למשקי-בית אשר הכנסתם אינה סדירה בנקודת זמן כלשהי לרכוש בעלות חלקית על נכס. בשלב מאוחר יותר, כאשר משתפר מצבו הכלכלי של משק-הבית, יכולים הבעלים של חלק מהנכס להגדיל את שיעור הבעלות שלהם (ולחלופין למכור שיעור כלשהו מהבעלות, אם המצב הכלכלי מידרדר). שיטה זו מתאימה לעתים קרובות לזוגות צעירים שבשלבם הראשונים בקריירה שלהם

<sup>36</sup> ד"ר אמילי סילברמן, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2011.



הכנסתם אינה מאפשרת להם לרכוש דירה, אולם בשלבים מאוחרים יותר מצבם הכלכלי מתייצב. שיטת הבעלות החלקית ננקטת בכמה מדינות, ובהן אירלנד, הולנד, אנגליה וקנדה.<sup>37</sup>

אמילי סילברמן מדגישה כי דיור איכותי בהישג יד הוא רכיב חיוני במשיכת צעירים לעבור ולהתגורר בעיר או להישאר באזורים העירוניים, אולם תחום זה הוא חלק מממכלול של גורמים. לדבריה, לצד הדיור זקוקה אוכלוסייה צעירה לשירותים כגון מוסדות חינוך לילדים, שטחים פתוחים איכותיים בשכונה המסייעים ליצירת תחושת קהילתיות ועוד.<sup>38</sup>

### 3.3.2. שיפור הדיור ככלי להתחדשות עירונית בישראל: פינני-בינוי ועיבוי

כפי שתואר בפרק 2 למסמך, אחד מהעקרונות התכנוניים הבולטים בתוכניות המיתאר הארציות בישראל בעשור האחרון הוא יישום חלק ניכר מהבינוי העתידי במדינה במסגרת השטחים המבונים. כדי לקדם יעד זה הקימה הממשלה בשנת 1996 ועדת היגוי לעידוד השיקום הפיזי של מרכזי הערים בישראל. פרויקט פינני-בינוי שמפעיל משרד הבינוי והשיכון במסגרת התוכנית להתחדשות עירונית הוא חלק מהמלצות ועדה זו. מאז אמצע שנות ה-90 החליטה הממשלה כמה החלטות שמטרתן מתן תמריצים וקידום מתחמים להתחדשות עירונית על-ידי יישום תוכניות פינני-בינוי ועיבוי.<sup>39</sup> בפרויקט פינני-בינוי מפונים מתחמי דיור מתושביהם תמורת פיזוי, ובמקום מתחמים אלו מוקמים מבנים חדשים בצפיפות רבה יותר. בפרויקט עיבוי מוסיפים קומות בבניין קיים.<sup>40</sup> על-פי משרד הבינוי והשיכון, לפרויקט פינני-בינוי "יש תרומה גם להחייאת המרקם הבנוי, להכנסת שימושי קרקע חדשים, למניעת הזדקנות האוכלוסייה, לניצול יעיל יותר של תשתיות ומוסדות ציבור מתרוקנים ולשמירה על שטחים פתוחים".<sup>41</sup>

מאז שנת 2001 הוגדרו 114 מתחמים במסלול פינני-בינוי ו-23 מתחמים הוגדרו במסלול עיבוי. מתוך אלו, 52 תוכניות קיבלו תוקף, כלומר עברו את כל שלבי התכנון עד לשלב הגשת בקשות להיתר בנייה, ו-10 פרויקטים קיבלו היתר בנייה. עד היום הסתיימו שני פרויקטים של פינני-בינוי בישראל, האחד בקריית-אונו והאחר בכפר-סבא. לדברי אדרי' סופיה אלדור, מנהלת אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון, השלמת פרויקט פינני-בינוי בישראל נמשכת בממוצע 10–12 שנים, ומהן שש שנים נדרשות לתהליכי התכנון. לטענתה, הזמן הרב הצפוי עד ליישום מלא של התוכנית מרתיע הן את דיירי המתחמים והן יזמים פוטנציאליים. חשוב לציין כי כיום יש לדיירי המתחמים המפונים אפשרויות פיזוי אחדות: 1. קבלת דירה חלופית בבניין החדש בתום הפרויקט; 2. קניית דירה בשוק הפרטי באופן מיידי, בסכום שווה ערך לדירה בבניין החדש, ואם יש הפרש כספי בין ערכי הדירות, יפוצה הדייר; 3. מימון מעבר לבית-אבות, אם מדובר בדייר מבוגר.<sup>42</sup> לדברי אלדור, הדרך להאצת תהליך הפינני-בינוי היא העברת סמכויות אישור הפרויקט לוועדת תכנון אחת (ועדת התכנון המקומית

<sup>37</sup> פרופ' רחל אלתרמן וד"ר אמילי סילברמן, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומיות להרחבת היצע של דיור בהישג יד- האם ניתן "לייבא" כלים ממדינות אחרות לישראל? טיוטה לדוח רקע לסדנת מומחים שנערכה ביום 17 בדצמבר 2009 בקריית הממשלה בתל-אביב, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, 8 בדצמבר 2009

<sup>38</sup> ד"ר אמילי סילברמן, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2011.

<sup>39</sup> "פינני-בינוי – מידע כללי", אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון, תאריך כניסה: 7 במרס 2011.

<sup>40</sup> מרכז המחקר והמידע של כנסת, פרויקט פינני-בינוי, כתב אסף וינינגר, 6 ביולי 2010.

<sup>41</sup> "פינני-בינוי – מידע כללי" אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון, תאריך כניסה: 7 במרס 2011.

<sup>42</sup> אדרי' סופיה אלדור, מנהלת אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון, פגישה, 1 במרס 2011.





המתוגברת על-ידי נציגי הוועדה המחוזית). אף שהצעת חקיקה זו מונחת על שולחנם של משרדי הממשלה הרלוונטיים זמן רב, עדיין לא התקבלה החלטה לקדמה.<sup>43</sup>

אדר' סופיה אלדור מצינת כי אחד מהתנאים המרכזיים להגדרתו של פרויקט פיננו-בינוי הוא הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. לכן שיטת פיננו-בינוי ככלי להתחדשות עירונית אינה ישימה בכל מקרה אלא רק במקומות שבהם ערך הקרקע מאפשר את רווחיות הפרויקט. מכאן שברבות מערי הפריפריה, אשר לעתים קרובות מאופיינות בבנייני שיכונים מדורדרים, לא סביר שיהיה פרויקט פיננו-בינוי. היא מוסיפה כי באזורים אלו משרד השיכון פועל באמצעות פרויקטים של עיבוי הבינוי. נוסף על כך, במסגרת פרויקט שיקום שכונות מסייע משרד הבינוי והשיכון בשיפוץ ובחיזוק של מבנים כדי שיהיו עמידים בפני רעידות אדמה, על-פי תמ"א 38.<sup>44</sup>

### 3.4. גישות כוללות ליצירת התחדשות עירונית

עד כה עסק מסמך זה בכמה מנופים מרכזיים להתחדשות עירונית ולהשאת צעירים במרכזי הערים: פיתוח תרבות, פיתוח מרכזים מסחריים ושיפור איכות הדיור והגישה אליו. יש המבקרים את ההתמקדות בפתרונות נקודתיים ליצירת התחדשות עירונית וטוענים כי גישה זו אינה מתיישבת עם תפיסת הקיימות בתכנון העירוני. על-פי תפיסה זו, תהליך של התחדשות עירונית הוא למעשה שילוב של שיפור של המרחב הפיזי (שדרוג המרחב הציבורי, שיפוץ חזיתות הבתים ואזורי המסחר ועוד) ושל אלמנטים חברתיים-כלכליים בעיר (שינוי תדמיתי של העיר, יצירת תמהיל אוכלוסיות, הגברת הנגישות בעיר ועוד).

בפרק שלהלן יוצגו שתי אסטרטגיות ליצירת תהליך של התחדשות עירונית באופן כולל. על-פי האסטרטגיה הראשונה, נבחנות דרכים לקדם התחדשות עירונית לנוכח הגדרה ברורה של הכללים ל"עירוניות טובה". תפיסה זו מקודמת בישראל על-ידי תנועת "מרחב" לעירוניות מתחדשת בישראל. האסטרטגיה השנייה היא גיבוש מדיניות לאומית כוללת להתחדשות עירונית.

#### 3.4.1. התחדשות עירונית המבוססת על תפיסה כוללת של "עירוניות טובה"

בעולם פועלים מגוון ארגוני מתכננים וגופים לא ממשלתיים המקדמים שימוש בתפיסה הוליסטית להתחדשות עירונית. דוגמה לכך היא הארגון האנגלי: CABE – the Commission for Architecture and the Built Environment. בישראל פועלת במישור זה תנועת "מרחב" לעירוניות מתחדשת, והיא "מתמקדת בשינוי הסביבה העירונית הבנויה, ופועלת לפיתוח כלים מקצועיים ומעשיים למען יצירת השינוי ורותמת את כל מגוון המקצועות העירוניים לבניית שינוי באמצעות תכנון הוליסטי". במסגרת התנועה פועלת "מעבדת מתכננים" רב-תחומית ("המעבדה להעצמה עירונית"), המפתחת מודלים עירוניים במתחמים קיימים (בנויים) ומתוכננים, כדי למצוא כלים לציפוף עירוני, לפעילות תנועה ותחבורה הולמת, לחיזוק הכלכלה המקומית וליצירת איכות חיים עירונית גבוהה. בתוכנית נבחנות דרכים לקידום התחדשות עירונית בשכונות ותיקות או במתחמים

<sup>43</sup> אדר' סופיה אלדור, "התחדשות עירונית – בין התיאוריה לפרקטיקה – סיכום ביניים", פרספקטיבה: כתב עת לאדריכלות, 28 (2008), עמ' 16–17.

<sup>44</sup> שם.



עירוניים ותיקים אשר הוקמו בישראל בשנים 1950–1970.<sup>45</sup> בשלב ראשון נערך איסוף מלא, איכותני וכמותני, של נתוני השכונה (מאפייני האוכלוסייה, מאפייני הדיור, אמצעי התחבורה הקיימים, מיקום השטחים הציבוריים וגודלם ועוד). בשלב שני נערך ניתוח שיטתי של הנתונים על-פי עשרת העקרונות של "עירוניות טובה" אשר יתוארו להלן ובשלב השלישי מוצעים פתרונות והמלצות ליישום. לדברי אדר' דרור גרשון, מנכ"ל עמותת "מרחב", הדגש בעבודת ה"מעבדה" הוא שיתוף הציבור ומקבלי ההחלטות המקומיים בתהליך והבנת הצרכים בעיר, בניגוד לתכנון על-פי שבלונות תכנוניות, המאפיין, לדבריו, פרויקטים רבים שמטרתם התחדשות עירונית.<sup>46</sup>

ה"כללים לעירוניות טובה" פותחו על סמך ניסיון של ערים ברחבי העולם ועל סמך ספרות תכנונית נרחבת. עשרת העקרונות מתייחסים הן לאלמנטים פיזיים בתכנון העיר והן לאלמנטים אנושיים, חברתיים וכלכליים. בבסיס עקרונות אלו עומדת התפיסה כי "רחובות מיועדים לאנשים. אנשים נמשכים אל העיר בשל יכולתה לשמש מאגר גדול לקשרים עם אנשים אחרים. קשרים אלה מהווים הזדמנויות – חברתיות, עסקיות ותרבותיות. קשרים נוצרים בעיקר במרחב הציבורי והרחוב הוא המרכיב היסודי של מרחב זה. זאת משום שבעיר טובה הרחוב משמש למעבר מקרי של בני-אדם. הנמצא ברחוב יראה אנשים סביבו ולא ידע עליהם דבר".

להלן העקרונות לעירוניות טובה, כפי שהוגדרו על-ידי תנועת "מרחב" (בנוסחן המקורי):<sup>47</sup>

- **שימושים מעורבים** מבטיחים נוכחות של אנשים שונים, בזמנים שונים, למטרות שונות ברחובות העיר. נוכחותם של אנשים רבים ושונים ברחוב ברוב שעות היממה מגבירה את הביטחון האישי. שימושים מעורבים מאפשרים הקטנת כמות הנסיעות וצמצום התלות ברכב. לכן, יש להימנע מלחלק את העיר לאזורים בעלי מאפיינים אחידים, כגון אזור תעשייה או קריית חינוך.
- **עירוב אוכלוסיות**: הגיוון האנושי הוא חלק מעוצמתה של העיר. כל מתחם בעיר יתוכנן כך שיתאים לכל קבוצות האוכלוסייה. שוק דיור מגוון מבחינת אופני בינוי, אדריכלות וגודל הדירות הינו הכרחי למשיכת אוכלוסייה מגוונת. דיור בר-השגה צריך להיות חלק אינטגרלי מכל אזור בעיר. מתחמים לאוכלוסיות הומוגניות לא מאפשרים את מגוון ההזדמנויות ההכרחי לקיומה של עיר טובה, שכן מתחמים הומוגניים המוקמים ביחד מזדקנים ומתנוונים בבת אחת.
- **נגישות מרבית**: רשת רציפה וצפופה של רחובות, כאשר המרחק הממוצע בין צמתים הוא בין 60–150 מטר; מאפשרת נגישות נוחה ומגוון של אפשרויות תנועה מנקודה לנקודה ויוצרת חשיפה גדולה יותר של רחובות, עסקים והזדמנויות לאנשים. רשת כזאת מקטינה את הגודש ברחובות הראשיים, ותורמת לבטיחות בדרכים.
- **צפיפות ושימוש יעיל בקרקע**: צפיפות עירונית (מספר התושבים של העיר לחלק לשטחה) היא מרכיב הכרחי של עירוניות טובה. מתחת לצפיפות מינימלית לא יכולה להתקיים עיר.

<sup>45</sup> "המעבדה להעצמה מקומית", [אתר האינטרנט של תנועת "מרחב" לעירוניות מתחדשת בישראל](#), תאריך כניסה 8 במרס 2011.

<sup>46</sup> אדר' דרור גרשון, מנכ"ל תנועת "מרחב", פגישה, 15 בפברואר 2011.

<sup>47</sup> מצוטט מתוך: "מרחב", התנועה לעירוניות מתחדשת בישראל, [עשרה כללים לעירוניות טובה של מרחב](#), תאריך כניסה: 8 במרס 2011. וגם: אדר' דרור גרשון, מנכ"ל תנועת "מרחב", פגישה, 15 בפברואר 2011.



מתכננים ומקבלי החלטות מקומיים מתפתים לעתים קרובות להרחיב את העיר כדי לתת מענה לביקושים למגורים ותעסוקה, וזאת במקום למצוא דרכים לנצל קרקע קיימת שאיננה בשימוש יעיל בתוך העיר. צפיפות ציבורית (מספר התושבים לחלק לסה"כ השטח הציבורי) משפיעה אף היא על איכות המרחב הציבורי, ולכן יש לתכנן את ממדיו של כל מרחב ציבורי (רחוב או פארק) בהתאם למספר האנשים העשויים לעבור בו הן במכוון והן במקרה.

- **מגוון אפשרויות של תחבורה:** נגישות לשירותים ותעסוקה היא מרכיב חיוני ברווחתו של הפרט. לאוכלוסיות שונות המתגוררות באזורים עירוניים (אוכלוסיית צעירים, אוכלוסיות מוחלשות) אין, לעתים קרובות, בעלות על רכב פרטי. על מנת לאפשר לתושביה נגישות לשירותים, למוקדי בילוי ולמוקדי תעסוקה, העיר צריכה לאפשר מבחר של אמצעי תחבורה זמינים ונוחים. תכנון מוקדים עירוניים ומסדרונות פיתוח סביב תחבורה ציבורית היא דרך טובה לשיפור הנגישות להולכי רגל, נוסעים באופניים והנוסעים בתחבורה ציבורית.
- **מבני ציבור, פארקים וגנים:** מקומות ציבוריים מהווים חלק חשוב מהעיר ומהרחוב וראויים לתכנון איכותי מגוון, מורכב ומובלט. מקומות אלו חייבים להיות מוקפים במספר רב של תושבים הנמצאים במרחק הליכה מהם, שכן שפע של שטחי ציבור המרוחקים ממגורים הוא בזבוז במשאבים לתחזוקה ומהווים פגיעה אקולוגית.
- **תהליכי תכנון משתפים:** יש לעודד שיתוף פעולה של הקהילה ובעלי עניין בהחלטות לפיתוח היישוב בכדי ליצור מעורבות ואחריות ציבורית המאפשרים ביצוע בפועל. שיתוף הציבור ובעלי העניין עשוי לתרום לפרויקטים המתאימים יותר לצרכים של המשתמשים בהם, ולזרז את קידומם.
- **חיזוק מרכז העיר:** טיפוח הקהילה המקומית יוצר תחושה חזקה של גאווה מקומית. שיקום וחיזוק של מרכז העיר הם המפתח והתמריץ להעצמת העיר כולה. חיזוק המרכז תורם לחיי כל תושבי העיר וסביבתה. קל יותר להגשים את עקרונות התכנון שלעיל במרכז העיר הוותיק.
- **מורשת וזהות מקומית:** המורשת הטבעית והבנויה של העיר היא נכס יקר. יש להגדיר את אותם שטחים פתוחים, מרקמים בנויים, שכונות ותיקות ומבנים מיוחדים המהווים חלק מסיפורו של הישוב, לשמור עליהם ולטפחם. כל פרויקט חדש צריך לתרום לזהות היחודית ולמיצובה של העיר.

### 3.4.2. גיבוש מדיניות לאומית להתחדשות עירונית

רוב התהליכים שתוארו לעיל מיושמים ברמה המקומית, בסיוע בתכנון ובמימון של השלטון המרכזי. כמה מדינות, למשל אנגליה וניו-זילנד, מובילות בשנים האחרונות **מדיניות לאומית להתחדשות עירונית**. אנגליה נחשבת לחלוצה בתחום, שכן מאז סוף שנות ה-90 הפך הנושא לסוגיה מרכזית במדיניות הממשלתית, ואף גובשה ויושמה בפועל תוכנית לאומית להתחדשות עירונית.<sup>48</sup> בשנת 1998 הוקם במשרד סגן ראש הממשלה הבריטי "צוות משימה אורבני" (Urban Task Force). הצהרת המשימה של הצוות היתה לזהות מוקדים של הידרדרות עירונית באנגליה ולהמליץ על פתרונות

<sup>48</sup> משרד הפנים – מינהל התכנון, האגף לפיתוח ובקרה, נספח מס' 3 לקול קורא מס' 55/2008: מדיניות וכלים לחידוש עירוני-סקירה בין-לאומית, כתב אדרי' רז עפרון, יועץ למינהל התכנון (פיתוח ובקרה מקצועיים), 2008.



מעשיים, אשר ישיבו אנשים לערים ולשכונות. התחדשות עירונית בערי בריטניה, כפי שהיא מוגדרת בחזון שהתווה כוח המשימה, תתבסס על עקרונות של עיצוב אורבני איכותי, רווחה חברתית ואחריות סביבתית, במסגרת החוקית והכלכלית האפשרית.<sup>49</sup> מטרת פעילות הצוות היא קידומן של ערים קומפקטיות, מעוצבות היטב, המקושרות זו לזו ותומכות במגוון רחב של שימושי-קרקע בתוך העיר. הערים יחזרו להיות מקומות אטרקטיביים, והאנשים ירצו לחיות ולעבוד בהן ואף לבלות בהן את שעות הפנאי. הסביבה העירונית תהיה בת-קיימא, אפשר יהיה להתנייד בה ביעילות, על-ידי תחבורה ציבורית, והעיר תהיה ערוכה להתמודד עם שינויים.<sup>50</sup>

על סמך החזון שהוצג לעיל, עיצב צוות המשימה תוכנית פעולה המבוססת על כמה עקרונות תכנוניים. להלן יוצגו חלק מהעקרונות המרכזיים שבתוכנית ואמצעי מדיניות הנובעים מהם:

#### **שימוש חוזר בקרקעות ובבניינים:**

בבסיס המדיניות התכנונית הבריטית עומדת החלטת ממשלה שלפיה 60% מכלל הבנייה החדשה במדינה תתבצע על קרקעות שפותחו בעבר. על-פי ההחלטה, יש לנצל קרקעות נטושות, קרקעות פנויות המיועדות לבינוי וקרקעות בתת-שימוש בטרם החלטה על בנייה בשטחים פתוחים או בקרקעות שטרם פותחו. כדי ליישם מדיניות זו ממליץ כוח המשימה על נקיטת כמה אמצעים:

- הגבלת השימוש בקרקעות לא מפותחות ומתן עדיפות לשיקום ולפיתוח של קרקעות נטושות ומזוהמות.
- חיוב גופים ציבוריים להחזיר קרקעות ובניינים עירוניים אשר אינם בשימוש.
- קיום פעילות ציבורית שמטרתה לשקם את כל הקרקעות המזוהמות עד לשנת 2030.
- יצירת תמריצים במיסוי לבינוי בקרקעות מפותחות.

#### **שיפור הסביבה העירונית:**

על השכונות העירוניות להיות אזורי מחיה אטרקטיביים. אפשר להשיג מטרה זו על-ידי שיפור העיצוב העירוני והניידות בין חלקי העיר, עידוד פיתוח קומפקטי, שימושי קרקע מעורבים (כלומר אזורים המאפשרים כמה שימושים בו-זמנית, כגון מגורים, פנאי, עבודה), שיפור התחבורה הציבורית והעלאת רמת הצפיפות בעיר. עיצוב אורבני ראוי מאפשר שימוש יעיל במשאבי הקרקע, משמר את הכבוד למסורת המקומית (לדוגמה, שימור נכסים ארכיטקטוניים בעיר), ומקטין נזקים סביבתיים. יש להדגיש בעניין זה הן את אופן הבנייה והתקנים האדריכליים והן את עיצוב המרחב הציבורי בין האזורים המבונים שבהם אנשים נעים ונפגשים זה עם זה. מטרת התנאים שהוזכרו לעיל היא לאפשר אספקת שירותים יעילה בעיר, לייצר תחושת קהילתיות ולחזק את תחושת הביטחון האישי. כדי ליישם עיקרון זה ממליץ צוות המשימה על מימוש אמצעים אלו:

- עריכת קמפיין לאומי להגברת המודעות לצורך בשינויים חברתיים לשם שיפור העיצוב האורבני, לרבות שיפור החינוך וההכשרה של אנשי המקצוע הרלוונטיים (מתכננים עירוניים,

<sup>49</sup> Towards an Urban Renaissance: Report of the Urban Task Force, Chaired by Lord Rogers of Riverside, 1998.

<sup>50</sup> Towards a Strong Urban Renaissance – an independent Report by Members of the Urban Task Force: the Urban Renaissance Six Years On, 2004.



אדריכלים ועוד), הקמת פרויקטים לדוגמה, קיום תחרויות להכנת תוכניות מרחביות והקמת מרכזי ארכיטקטורה מקומיים, אשר יקדמו את שיתוף הציבור בתהליכי התכנון והעיצוב העירוני.

- שימוש בכלי תכנון ומימון כדי לוודא שפיתוח הסביבה הבנויה ייעשה ברמות צפיפות גבוהות באופן יחסי. מומלץ למנוע את אישורן של תוכניות שאינן צפופות דיין ורמת עירוב השימושים בהן נמוכה.

- 65% מההוצאות הציבוריות על תחבורה ישמשו לפרויקטים המשרתים הולכי רגל, רוכבי אופניים ואנשים המשתמשים בתחבורה ציבורית.

- הגבלת מספר תקני החנייה בעיר: קביעת תקן של מקום חנייה אחד לכל יחידת דיור חדשה.<sup>51</sup>

בשנת 2005, שש שנים לאחר הגשת המלצות כוח המשימה, הוגש דוח המשך ונבחנה בו ההתקדמות ביישום ההמלצות. נמצא כי חלק ניכר מההמלצות יושמו ואף הביאו להשפעות חיוביות, המתבטאות בכמה דרכים, כגון שיפור הפעילות התרבותית בערים, מעבר של אוכלוסייה מאזורים פרבריים בחזרה לערים, יישום מדיניות בנייה באדמות מפותחות ומשוקמות (70% מהפיתוח נעשה על קרקעות מפותחות, לעומת 56% בשנת 1997), עלייה בצפיפות הבנייה הממוצעת (מ-25 יחידות דיור להקטר בשנת 1997 ל-40 יחידות דיור להקטר בשנת 2005), התקדמות בהפחתת ההשפעות הסביבתיות השליליות של בנייה על-ידי אימוץ קוד בנייה בת-קיימא, גידול ניכר בהשקעות הנוגעות לתחבורה ציבורית, הליכה ורכיבה על אופניים, ועלייה בהשקעה של הון פרטי בערי בריטניה.

שורה של אתגרים עדיין נותרה, על-פי הדוח, ללא מענה מספק. להלן חלק מהם:

- עזיבתן של משפחות ממעמד הביניים את מרכזי הערים לשם מעבר לפרברים, בחיפוש אחר איכות חיים.

- דחיקתן של אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה מחוץ למרכזי הערים, בעיקר בשל מחירי הדיור הגואים.

- מחסור חמור בדירות המיועדות לדיור ציבורי.

- התמקדות של חלק ניכר מתוכניות ההתחדשות העירונית בפיתוח כלכלי ותעסוקתי ולא בפיתוח הסביבה העירונית.

על סמך מסקנות דוח ההמשך המליצו חברי כוח המשימה האורבני על שורת צעדי מדיניות, שמטרתם שיפור יישום התוכנית. להלן מוצגים העיקריים שבהם:

- יצירת סל תמריצים לפיתוח אזורים בנויים קטנים בתוך השטח העירוני (infill development). פיתוח מתחמים אלו יאפשר שבירת מרקמים אתניים וחברתיים והקצאת דיור בהישג יד.

---

<sup>51</sup> Towards an Urban Renaissance: report of the Urban Task Force, chaired by Lord Rogers of Riverside, 1998.



- ניצול מיטבי של הפוטנציאל הגלום במוקדי משיכה בעיר, כגון נחלים, פארקים, חוף הים ועוד.
- עידוד מוסדות התכנון להתמקד הן בפיתוח הכלכלי בעיר והן בהיבטים נוספים של התחדשות עירונית, תוך שימת דגש בעיצוב האורבני ובשימור ערכים סביבתיים.
- עידוד ראשי הערים לערוך אינטגרציה בין כלל האסטרטגיות לפיתוח עירוני (תכנון, דיור, פיתוח כלכלי ופיתוח התחבורה) במסגרת תוכנית לחידוש עירוני.
- הקמת גוף אחד בכל אזור המרכז את פעילות ההתחדשות העירונית. לגופים אלו צריכה להיות הסמכות לפעול בכל הנושאים הקשורים בהתחדשות עירונית, ועליהם לעבוד בשיתוף פעולה עם גופי תכנון אזוריים ורשויות מקומיות.
- הפחתת תשלומי המע"מ על פעולות של שיפוץ ושיקום של בניינים.
- איתור כמה רשויות מקומיות שהפרויקטים בהן ישמשו פיילוט ליישום תוכנית פיתוח ועיבוי מרקמים בנויים ולמדידת הפוטנציאל הכלכלי והאורבני של תוכנית כזאת.
- הרחבת תמריצי מיסוי לשיקום קרקעות.
- זיהוי אתרים אסטרטגיים של קרקעות מזוהמות וטיפול בהם.

**חשוב לציין כי במסגרת תמ"א 35 הומלץ כי גם במדינת ישראל תוכן תוכנית לאומית להתחדשות עירונית, אשר תהיה בסמכותו של משרד הבינוי והשיכון. לדברי אדר' סופיה אלדור, מנהלת האגף לתכנון ערים במשרד השיכון, הכנתה של תוכנית זו היא אומנם נחוצה, אולם לגיבוש תוכנית בהיקף נרחב כל כך נדרשים הן החלטת ממשלה והן תקציב הולם.**



#### 4. סיכום

האסטרטגיות לחידוש אזורים עירוניים ולמשיכת צעירים למרכזי הערים הן מגוונות, ונקשרות במספר רב של תחומים, החל בשיפור תדמיתה של העיר ומיתוגה וכלה בשיפור פיזי של בניינים, שיפוץ רחובות, פיתוח תחבורה ציבורית ופיתוח גורמי משיכה לצעירים (דוור בהישג יד, מקומות בילוי, מוסדות תרבות, מוסדות חינוך לילדים ועוד). מסמך זה עסק בכמה אסטרטגיות להתחדשות עירונית, למשיכת אוכלוסייה צעירה למרכזי הערים ולשימור האוכלוסייה הצעירה המתגוררת בעיר: פיתוח תחום התרבות בעיר, חידוש אזורי מסחר עירוניים, שיפור מצב הדיור ופיתוח דיור בהישג יד. עוד צוינו במסמך שתי תפיסות כוללות להתחדשות עירונית. הראשונה, קידום תהליכי חידוש עירוני על-פי עקרונות של "עירוניות טובה"; השנייה, הכנת תוכנית לאומית להתחדשות עירונית.

להלן כמה נקודות לדיון לנוכח הסוגיות אשר עלו במהלך כתיבת המסמך:

- שיקום אזורי הפעילות הכלכלית (אזורי מסחר, שירותים ותעסוקה) במרכזי הערים הוא אחת מהאסטרטגיות החשובות הן לשיפור האיכויות הכלכליות בעיר (פדיון, תעסוקה ועוד), והן לשם יצירת תחושת חיות עירונית. לפרבור המסחר, כלומר הוצאתו אל מחוץ למרכזי הערים, יש השלכות סביבתיות, כלכליות וחברתיות נרחבות. על-פי חוות דעת של מינהל התכנון במשרד הפנים, "פיתוח של מרכזי מסחר בשולי הערים או מחוצה להן אינו תואם למדיניות התכנון הארצית שנקבעה במסמכי תמ"א 35 ומנוגד לעקרונות תכנון בר-קיימא... על כל גופי התכנון להיות ערים לנושא ולהשלכותיו על יעדי התכנון, ולקבל החלטותיהם במגמה לעצור הליכים של 'פרבור המסחר'...". ועדת המשנה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) אישרה חוות דעת זו ואף הנחתה את צוות המעקב והעדכון לתמ"א 35 לבחון את הכלים ליישום המדיניות המפורטת בחוות הדעת. לדברי אדרי' יעל סיון-גייסט, יועצת שימור וחידוש עירוני במינהל התכנון, **היקף הביצוע של החלטת הוועדה ואופן הביצוע טרם נבחנו על-ידי צוות המעקב של תמ"א 35 או על-ידי כל גורם תכנוני אחר**.<sup>52</sup>

- בשנת 2008 הוציא משרד הפנים בישראל קול קורא להגשת הצעות לתוכניות פעולה לחידוש מתחמי מסחר במרכזי הערים. 18 רשויות ענו על הפנייה ומהן בחר משרד הפנים שש רשויות (קריית-שמונה, כרמיאל, חיפה, אופקים, באר-שבע וירוחם), אשר קיבלו תקציב לתכנון פרויקט ההתחדשות העירונית. בסוף התהליך יזכו שתי רשויות בלבד לתקצוב שלב יישום התוכנית (סה"כ 12 מיליון ש"ח לשלוש שנים). על-פי לוח הזמנים המקורי לפרויקט, הרשויות היו אמורות להגיש את תוכניותיהן עד דצמבר 2010, אולם בעקבות עיכובים בתהליך, משרד הפנים צופה כי שלב התכנון יסתיים באפריל 2011, וביוני 2011 יוכרזו שתי הרשויות הזוכות. **יש לבחון את האפשרות כי במסגרת אמות המידה לקבלת התמיכה ממשרד הפנים לחידוש מתחם מסחרי ספציפי ייבחנו גם מדיניות הפיתוח הכוללת של מתחמי המסחר בעיר והתאמתה למדיניות שאומצה על-ידי הולנת"ע, כפי שהוזכרה לעיל.**

- ערים ברחבי העולם נוקטות מגוון רחב של אסטרטגיות במטרה להתמודד עם היחלשות מרכזי המסחר העירוניים, הן על-ידי הגבלת הקמתם של מרכזי מסחר פרבריים והן באמצעות שיפור המרכזים העירוניים. **יש לבחון את מידת נחיצותה ואת הדרכים ליישומה**

<sup>52</sup> אדרי' יעל סיון-גייסט, יועצת שימור וחידוש עירוני במינהל התכנון, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2011.



**של מדיניות דומה בישראל, המגבילה את הקמתם ואת הפעלתם של מרכזים מסחריים מחוץ לערים באמצעות חקיקה או הנחיות תכנוניות מחייבות.**

• הפעלתם וניהולם של מרכזי ערים בכלל ומתחמים מסחריים עירוניים בפרט מצריכים התמודדות עם אתגרים רבים, כגון הצורך בתחזוקה שוטפת של המרחב הציבורי המשותף, המלחמה בפשיעה, הרצון להגדיל את מספר המבקרים ועוד. לשם כך בוחרות ערים רבות ליצור מנגנון ניהול משותף למתחמים מסחריים במרכז העיר. אחד מהמנגנונים הנפוצים הוא מנגנון BID (Business Improvement District), המוגדר כמתחם גיאוגרפי במרכז העיר שבו בעלי העסקים מחויבים לפעול למען קידום האזור. החברה לניהול מרכז העיר מתמנה בבחירות דמוקרטיות בקרב בעלי העסקים. השירותים שניתנים במסגרת BID משתנים ממקום למקום, ובין היתר מדובר בשירותי אבטחה, פיקוח, תחזוקת המרחב הציבורי, ניקיון, שיווק ופרסום וקיום אירועי תרבות במתחם. החברה גובה תשלום מבעלי העסקים עבור שירותים אלו. התשלום מחייב את כל בעלי העסקים, בדומה לתשלומי ארנונה. כאמור, בשנת 2008 הוציא משרד הפנים קול קורא להגשת הצעות לתוכניות פעולה לחידוש מתחמי מסחר במרכזי הערים המבוססות על מנגנון BID. משרד הבינוי והשיכון אינו שותף למימון הקול קורא שתואר לעיל, ובמידה רבה חולק על דרך הפעולה שנוקט משרד הפנים בנושא. לדברי אדר' סופיה אלדור, מנהלת אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון, **לשם הפעלת מנגנון BID בישראל חסרה כיום חקיקה מתאימה, המסדירה את איסוף ה"מס" הארגוני באזור נתון על-פי החלטת רוב הסוחרים או בעלי העסקים, כך שגם המיעוט יהיה מחויב בתשלום ל-BID וכפוף להחלטותיו.**

• הפעילות התרבותית בעיר נתפסת על-ידי מקבלי החלטות רבים כאחד הגורמים החשובים ביותר להחייאת העיר ולמניעת הידרדרותה. גורמים תרבותיים כמו מוסדות תרבות (תיאטראות, בתי-קולנוע, מוזיאונים ועוד) ואירועי תרבות (ירידים, הופעות רחוב, פסטיבלים) תורמים לחיזוק תדמיתה של העיר כאזור שוקק חיים, ובכך מהווים מוקד חשוב המושך אוכלוסייה והשקעות הון למרכזי הערים. ערים רבות מקימות מוסדות תרבות (לעתים קרובות באזורים ובבניינים מדורדרים) ומעודדות אירועי תרבות, לנוכח התפיסה שאלו הם כלים מרכזיים בהתחדשותן הפיזית והכלכלית. דוגמאות לכך מובאות במסמך זה.

• הגישה לדירור הולם ובהישג יד היא אחד מהגורמים המרכזיים אשר מושכים אוכלוסיות שונות בכלל ואוכלוסיות צעירים בפרט לגור בערים. מקום המגורים קובע בין השאר את נגישותם של מקום העבודה, מוקדי תחבורה, בתי-ספר, המרחב הציבורי, הגורמי מסחר והגורמים קהילתיים. במחקר השוואתי שערך הטכניון עבור משרד הפנים נמצא כי בשני העשורים האחרונים מדינות רבות, אשר להן מערכת כלכלית ופוליטית בת-השוואה למערכת בישראל, פיתחו כלים לשילוב דיור בהישג יד בבנייה חדשה, ובין השאר קבעו יעד כמותי לדיור בהישג יד (לדוגמה, שיעור קבוע מכלל יחידות הדיור באזור גיאוגרפי או שיעור כלשהו מכלל הבינוי החדש) ויצרו גיוון בסוג ההחזקה של דיור בר-השגה (בעלות, השכרה, בעלות חלקית ועוד). **יש לבחון אם אפשר להסדיר את יישומם של כלים דומים לקידום דיור בהישג יד בישראל, ומהי הדרך הראויה לעשות כן.**

• אחד מהעקרונות התכנוניים הבולטים בתוכניות המיתאר הארציות בישראל בעשור האחרון הוא יישום חלק ניכר מהבינוי העתידי במדינה במסגרת השטחים המבונים. מאז אמצע שנות ה-90 קיבלה הממשלה החלטות אחדות שמטרתן מתן תמריצים למתחמים להתחדשות





עירונית וקידומם של מתחמים כאלה על-ידי יישום תוכניות פינוי-בינוי ועיבוי. מאז שנת 2001 הוכרזו 114 מתחמים במסלול פינוי-בינוי ו-23 מתחמים במסלול עיבוי. מתוך אלו, 52 תוכניות קיבלו תוקף, כלומר עברו את כל שלבי התכנון עד לשלב הגשת בקשות להיתר בנייה, ו-10 פרויקטים קיבלו היתר בנייה. עד היום הסתיימו שני פרויקטים של פינוי-בינוי בישראל. **השלמת פרויקט פינוי-בינוי בישראל נמשכת בממוצע 10–12 שנים, ומהן שש שנים נדרשות לתהליכי התכנון.** לטענת מנהלת אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון, **הזמן הרב שנדרש להשלמת התוכנית, על-פי הצפוי, מרתיע הן את דיירי המתחמים והן את היזמים הפוטנציאליים.**

- רוב הכלים שתוארו לעיל מיושמים ברמה המקומית, בסיוע בתכנון ובמימון מטעם השלטון המרכזי. כמה מדינות, למשל אנגליה וניו-זילנד, מובילות בשנים האחרונות מדיניות לאומית להתחדשות עירונית. **במסגרת תמ"א 35 הומלץ כי גם במדינת ישראל תוכן תוכנית לאומית להתחדשות עירונית, והיא תהיה בסמכותו של משרד הבינוי והשיכון. לדברי אדר' סופיה אלדור, מנהלת האגף לתכנון ערים במשרד השיכון, הכנתה של תוכנית כזאת היא אומנם נחוצה, אולם לגיבוש תוכנית נרחבת כל כך נדרשים הן החלטת ממשלה והן תקציב הולם.**
- יש דוגמאות חיוביות רבות לערים המקדמות תהליכי התחדשות בתחומן, הן בישראל והן בעולם. יש לציין כי על-פי גורמים מקצועיים בתחום התכנון **חסר בישראל מנגנון שבאמצעותו מקבלי החלטות או אנשי מקצוע ברשויות המקומיות ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים ילמדו מניסיון של ערים אחרות בנושא.**<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> מבוסס על דבריה של ד"ר אמילי סילברמן, המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2011. נושא זה עלה גם בהרצאות בכנס איגוד המתכננים בישראל בנושא התחדשות מרכזי הערים והמרחב הציבורי, אשר התקיים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ב-10–11 בפברואר 2011.

